JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 10/02/2025
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 1116/2024.

Reclamante: [redacted]

Organismo: MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

Palabras clave: informes técnicos, medio ambiente, flora y fauna, comunicaciones internas, art. 13. 1.e) LAIMA.

Sentido de la resolución: Estimatoria.

R CTBG
Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 27 de abril de 2024 la asociación reclamante solicitó al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO, al amparo de la *Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente* (en adelante LAIMA) y de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «Con motivo de la Septuagésimo séptima reunión del Comité Permanente de la CITES, celebrada en Ginebra (Suiza) los días 6 a 10 de noviembre de 2023, la actual Autoridad Administrativa en España, esto es, el MITECO, manifestó que "La Autoridad Administrativa heredó una base de datos de criadores en cautividad de especies del Apéndice I en la que se registraban históricamente los datos de los criadores (que excepcionalmente también incluye a veces criadores de especies del

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

Apéndice II) de la anterior Autoridad Administrativa, que se encontraba en el Ministerio de Comercio y, aparentemente, la base de datos está incompleta y no está totalmente actualizada", así como que "La Autoridad Administrativa está resolviendo este problema para garantizar la trazabilidad. A lo largo de 2022, la nueva Autoridad Administrativa comprobó que había criadores que no cumplían todos los requisitos legales previstos en la normativa de i) especies protegidas en España, ii) sanidad animal y iii) especies peligrosas. En consecuencia, a partir de 2023, para cada criador incluido en la base de datos antes mencionada que solicite por primera vez un permiso o certificado CITES, la Autoridad Administrativa comprobará que el operador cumple las tres normas antes mencionadas antes de expedir los documentos"(...)

Dicho cuanto antecede, interesamos nos informen sobre:

1) Los informes que la anterior autoridad científica (MITECO) haya emitido a la anterior Autoridad administrativa CITES (Comercio) en la que se pusiera de manifiesto que no se podían emitir certificados CITES a especímenes de especies protegidas en España, especies incluidas en el LESPRE o Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas.

2) Los informes que la anterior autoridad científica (MITECO) haya emitido a la anterior Autoridad administrativa CITES (Comercio) en la que se pusiera de manifiesto que no se estaba cumpliendo con la normativa en sanidad animal o que no se estuviera teniendo en cuenta para la emisión de certificados CITES.

3) Los informes que la anterior autoridad científica (MITECO) haya emitido a la anterior Autoridad administrativa CITES (Comercio) en la que se pusiera de manifiesto que para la emisión de certificados CITES fuera necesario o exigible a los solicitantes disponer de documento de constitución de núcleo zoológico.

4) En su defecto, aclaren cuáles han sido las irregularidades sobre "i) especies protegidas en España, ii) sanidad animal y iii) especies peligrosas" y por qué MITECO no ha denunciado durante más de 15 años estas supuestas irregularidades"».

2. Mediante resolución de 21 de mayo de 2024, el citado Ministerio contesta lo siguiente:

«Dado que parte de la información solicitada existente se considera información de carácter ambiental, el tratamiento de la solicitud se realiza conforme a lo establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia

R CTBG Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

de medio ambiente (incorpora las Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE), al entrar la materia, en términos generales, dentro de su ámbito objetivo de aplicación.

En relación con la misma, se emiten las siguientes consideraciones:

El artículo 13.1 de la Ley 27/2006, recoge una serie de excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental. Y en particular, en el apartado e) establece "Que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación".

Compartiendo el criterio de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 20 de enero de 2021, sobre el concepto de comunicaciones internas, se puede denegar acceso a la información ambiental que "tenga por objeto responder a la necesidad de las autoridades públicas de disponer de un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos".

En lo que respecta al alcance de esta protección para comunicaciones internas, establece que las mismas "incluyen toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción".

A mayor abundamiento, "la aplicabilidad de la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental prevista para las comunicaciones internas de una autoridad pública no está limitada en el tiempo. Sin embargo, esta excepción solo puede aplicarse durante el período en el que esté justificada la protección de la información requerida".

Debido al alcance anterior, y adecuándolo a la presente solicitud, se estima que los informes solicitados de sus apartados 1), 2) y 3), información existente y que es numerosa se trata de comunicaciones internas entre la Autoridad Científica (MITECO por entonces) y la Autoridad Administrativa (MINCOTUR por entonces), así sobre el mismo tema entre la Autoridad administrativa (MINCOTUR por entonces) y la Autoridad de observancia CITES (Ministerio del Interior); igualmente en respuesta a su solicitud del apartado 4) los informes sobre estas irregularidades que desde MITECO se trasladaron con detalle a la autoridad de observancia CITES (Ministerio del Interior), también se trata de comunicaciones internas; todos ellos se trata de documentos de seguimiento rutinario de trabajo por el que ambas instituciones colaboran en post de la meta común del adecuado cumplimiento del art. 54 del Reglamento (CE) 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo

R CTBG
Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

[redacted]

a la protección d especies de la fauna y flora silvestre mediante el control de su comercio y el RD 7/2018, de 12 de enero, por el que se establecen los requisitos de documentación, tenencia y marcado en materia de comercio de especies amenazadas de fauna y lora silvestres, de acuerdo con lo establecido por la reglamentación de la Unión Europea en aplicación de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre.

Por lo expuesto, no procede remitir la documentación solicitada al cumplirse el subapartado de excepciones recogido en el art. 13 de dicha ley, y tras realizar el juicio de ponderación entre el interés público atendido con la divulgación y el interés que se preserva denegándola, se mantiene la posición desestimatoria».

3. Mediante escrito registrado el 19 de junio de 2024, la asociación solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone de manifiesto que:

«La administración recurrida se ampara indicando que la información solicitada son comunicaciones internas. Discrepamos sobre el argumento aducido por la entidad reclamada en tanto que la misma tiene obligación de realizar informes en esta materia de conformidad con la Ley 41/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. A mayor abundamiento, el asunto o cuestiones que se plantean por esta parte vienen interesadas con motivo de las alegaciones vertidas por la administración recurrida en la Septuagésimo séptima reunión del Comité Permanente de la CITES, celebrada en Ginebra (Suiza) los días 6 a 10 de noviembre de 2023.

No obstante lo anterior, en su defecto, se plantea por esta parte una cuarta cuestión por la que se solicita se nos aclaren cuáles han sido las irregularidades sobre "i) especies protegidas en España, ii) sanidad animal y iii) especies peligrosas", denunciadas por MITECO ante el Comité Permanente de la CITES, anteriormente mencionado, y que no suponen la solicitud de informaciones internas, sino una aclaración de una información vertida por esta administración de forma pública ante el Comité de la CITES. Atendiendo al tipo de información solicitada, entendemos la argumentación para su denegación no se ampara en ninguno de los motivos previstos en la normativa al respecto, por lo que interesamos acuerden admitir la presente reclamación».

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

4. Con fecha 28 de junio de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. En el momento de elaborarse la resolución no se ha recibido respuesta.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

   De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

   Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a los informes emitidos por la anterior Autoridad Científica en España de la CITES [que era hasta el 2.1.2022 el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO)] para la Autoridad Administrativa Española CITES [que era el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo (MINCOTUR)], a efectos emitir los certificados CITES a especímenes de especies protegidas en España; así como que se aclare *cuáles han sido las irregularidades sobre "i) especies protegidas en España, ii) sanidad animal y iii) especies peligrosas" y por qué MITECO no ha denunciado durante más de 15 años estas supuestas irregularidades"».*

   El MITECO dictó resolución en la que, tras poner de manifiesto que la información solicitada tiene carácter medioambiental —resultando aplicable el régimen jurídico específico establecido en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIMA) y, de forma supletoria, la LTAIBG— se acuerda la inadmisión de la solicitud *ex* artículo 13.1.e) LAIMA, por referirse a comunicaciones internas entre las Administraciones implicadas.

4. Atendido el carácter medioambiental de la información solicitada, que no ha sido cuestionado por ningunas de las partes, es preciso recordar en primer lugar que, tal como se puso de manifiesto en la resolución R/365/2022 de 18 de octubre—con arreglo la jurisprudencia sentada en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:1033) y de 5 de abril de 2022 (ECLI: ES: TS: 2022:1422)— este Consejo, como órgano garante del ejercicio de derecho constitucional de acceso a la información, es competente para conocer de esta reclamación «*sin perjuicio de aplicar el régimen sustantivo de la regulación del derecho de acceso y aquellas previsiones de la LTAIBG que sean aplicables supletoriamente. Esta posibilidad se sitúa, además, en la línea de lo previsto en la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, relativa al acceso del público a la información medioambiental, cuyo artículo 6.1 se refiere a la necesidad de establecer procedimientos de reconsideración de la resolución dictada sobre el acceso y prevé, entre otras opciones, un recurso previo a la vía judicial ante una entidad independiente e imparcial creada por la Ley*».

5. Por otro lado, debe indicarse que, en este caso, el Ministerio no ha contestado a la petición de alegaciones formulada en el marco de este procedimiento. Este proceder dificulta considerablemente el cumplimiento de la función encomendada a esta Autoridad Administrativa Independiente al no comunicarle cuáles han sido los

R CTBG Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

motivos en los que sustenta mantener la negativa a conceder el acceso a la información, tras la presentación de la correspondiente reclamación, de modo que pueda disponer de todos los elementos de juicio para valorar adecuadamente las circunstancias concurrentes y pronunciarse sobre la procedencia o no de conceder el acceso a la información solicitada.

6. Sentado lo anterior, atendiendo al escrito presentado ante este Consejo en el que se manifiesta la discrepancia de la asociación reclamante respecto a la calificación de la información solicitada en las tres primeras cuestiones –referidas a informes entre la autoridad científica (MITECO) y la Autoridad administrativa– como *comunicaciones internas* de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (LAIMA), conviene traer a colación el citado artículo 13.1 LAIMA que recoge una serie de excepciones a la obligación de facilitar la información ambiental; en particular, la prevista en el apartado e) para los casos en los que *«la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación*».

   Sobre el carácter interno de las comunicaciones, al que se hace referencia, la propia resolución dictada por el Ministerio recuerda que *«la Sentencia Del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 20 de enero de 2021, (...) establece que las mismas "incluyen toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción"».* En esa misma sentencia se especifica que «*esta excepción solo puede aplicarse durante el período en el que esté justificada la protección de la información requerida»,* y no se ha justificado ni se aprecia que existan razones por las que en el momento actual esa información deba continuar estando protegida.

   Debe hacerse notar a estos efectos, que el Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, impone la existencia de un órgano de gestión para la aplicación de las obligaciones establecidas en el convenio, lo que se ha venido denominando autoridad administrativa, y un órgano que aporte la información científico-técnica que sirva de base a la adopción de las correspondientes decisiones. De ello puede deducirse que no son informes internos, teniendo en cuenta además que en el caso español se transmite entre distintos ministerios.

R CTBG Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

Por otro lado, si bien en la resolución reclamada se afirma haber realizado «*el juicio de ponderación entre el interés público atendido con la divulgación y el interés que se preserva*» (resultando del mismo que debe denegarse la información), estima este Consejo que esa mera mención a que se ha realizado la ponderación de los diversos intereses en juego no resulta suficiente para justificar la aplicación de la excepción; pues no figura la evaluación del peso del interés público de la información en relación con el interés que se dice preservar o proteger. En este caso, a juicio de este Consejo, el interés público de la información es manifiesto, pues el acceso a tales informes permite conocer las circunstancias y posibles irregularidades que se detectan en el comercio internacional de la fauna y flora silvestre, lo que puede servir para la prevención de determinadas prácticas irregulares, sin que, en cambio, resulte evidente el interés o bien jurídico que se protege al denegar el acceso a una información que, de acuerdo con el órgano que emite el informe, debe tener un carácter técnico o científico.

En esta línea debe recordarse que este Consejo tiene una consolidada doctrina que niega el carácter de *comunicaciones internas* a los informes cuya finalidad es la de *«objetivar y valorar, aunque sea sectorialmente, aspectos relevantes que han de ser informados»* (SAN de 25 de julio de 2017 (ECLI:ES:AN:2017:3357) como acontece en este caso en el que, como se ha apuntado, tales informes están previstos legalmente y no *tienen un ámbito exclusivamente interno,* sino un carácter técnico en el que se fundamentan las decisiones en este ámbito.

En definitiva, la excepción contemplada en el artículo 13.1.e) LAIMA no resulta de aplicación; debiéndose recordar que el derecho de acceso a la información, goza de un amplio reconocimiento en nuestro ordenamiento y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia debe partir de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, de los límites, debiéndose justificar de manera expresa y detallada su aplicación, a fin de comprobar su veracidad y su aplicación proporcionada.

7. Finalmente, por lo que concierne al cuarto punto de la solicitud de acceso a la información -circunscrito, en la reclamación, a que se «*aclaren cuáles han sido las irregularidades sobre "i) especies protegidas en España, ii) sanidad animal y iii) especies peligrosas*"»- no ha sido objeto de ningún pronunciamiento por del Ministerio, por lo que no habiéndose justificado la concurrencia de ninguna excepción para no dar respuesta, procede estimar la reclamación también en este punto.

8. En conclusión, de acuerdo con lo expuesto, procede la estimación de la reclamación al no resultar de aplicación ninguna de las excepciones al acceso que enumera el artículo 13.1 de la LAIMA.

R CTBG Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada por la [redacted] frente a la resolución del MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

> *Los informes que la anterior autoridad científica (MITECO) haya emitido a la anterior Autoridad administrativa CITES (Comercio) en la que se pusiera de manifiesto que no se podían emitir certificados CITES a especímenes de especies protegidas en España, especies incluidas en el LESPRE o Catálogo Español de Especies Silvestres Amenazadas.*
>
> *Los informes que la anterior autoridad científica (MITECO) haya emitido a la anterior Autoridad administrativa CITES (Comercio) en la que se pusiera de manifiesto que no se estaba cumpliendo con la normativa en sanidad animal o que no se estuviera teniendo en cuenta para la emisión de certificados CITES.*
>
> *Los informes que la anterior autoridad científica (MITECO) haya emitido a la anterior Autoridad administrativa CITES (Comercio) en la que se pusiera de manifiesto que para la emisión de certificados CITES fuera necesario o exigible a los solicitantes disponer de documento de constitución de núcleo zoológico.*
>
> *«aclaren cuáles han sido las irregularidades sobre "i) especies protegidas en España, ii) sanidad animal y iii) especies peligrosas"».*

TERCERO: **INSTAR** al MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

R CTBG Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

[redacted]

De acuerdo con el artículo 23.1[7], de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre[8], de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa[9].

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0149 Fecha: 10/02/2025

[7] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23
[8] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112
[9] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta